

Capitolul I

Contencios administrativ

I. Anularea raportului de evaluare contestat. Dreptul judecătorului de a aprecia asupra modalității echitabile de reparare a prejudiciului moral, cu luarea în calcul a tuturor circumstanțelor pricinii

Legea nr. 554/2004, art. 18 alin. (3)
NCC, art. 253

Daunele morale corespund atingerii aduse cinstei, demnității, onoarei, imaginii publice ori prejudiciului profesional al persoanei vătămate, scopul lor fiind unul compensatoriu, care să nu constituie nici o penalitate excesivă pentru cel care a produs dauna, nici un venit nejustificat pentru victima acesteia. Spre deosebire de situația despăgubirilor pentru prejudiciul material, a cărui întindere nu poate fi stabilită decât pe baza unui suport probator, daunele morale nu pot fi cuantificate prin probe materiale certe, luându-se în considerare, pe de o parte, conduita autorității emitente a actului administrativ nelegal și, pe de altă parte, diligențele rezonabile ale persoanei lezate pentru a evita prejudiciul sau pentru a-i limita întinderea.

În măsura în care existența faptei ilicite vătămătoare și existența prejudiciului sunt dovedite, judecătorul are dreptul să aprecieze asupra modalității echitabile de reparare a prejudiciului moral, luând în calcul toate circumstanțele pricinii.

În speță, reclamantul a invocat încălcarea „drepturilor nepatrimoniale constând în onoare, demnitate, reputație și imagine prin elaborarea, întocmirea și publicarea unui raport de evaluare, cu caracter nedefinitiv, în dezacord și neconform cu realitatea, mincinos, denigrator și defăimător”.

Derularea procedurii administrative și emiterea unui raport de evaluare – supus apoi controlului judecătoresc de legalitate – nu pot fi considerate, în sine și în orice condiții, fapte ilicite generatoare de prejudiciu moral, iar probele cauzei nu oferă elemente consistente pe baza cărora să poată fi dedusă o conduită manifest abuzivă, având ca efect lezarea, în concret, a unor valori fundamentale inerente ființei umane. Anularea raportului de evaluare care, fiind supus contestării judiciare, nu și-a produs efectele împotriva recurentului-reclamant, asigură prin ea însăși restabilirea drepturilor despre care partea susține că i-au fost încălcate.

I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1024 din 31.03.2016, www.scj.ro

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel Ploiești, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, reclamantul A., în contradictoriu cu

pârâta A.N.I., a solicitat: anularea raportului de evaluare din 10.03.2014, emis de Inspecția de Integritate din cadrul A.N.I.; să se constate încălcarea drepturilor nepatrimoniale, constând în onoare, demnitate, reputație și imagine, prin elaborarea, întocmirea și publicarea unui raport de evaluare în dezacord și neconform cu realitatea, mincinos, denigrator și defăimător; obligarea la plata sumei de 25.000 euro, reprezentând daune morale, pentru prejudiciul cauzat prin încălcarea drepturilor nepatrimoniale constând în onoare, demnitate, reputație și imagine prin emiterea unui comunicat de presă, urmat de publicarea imediată a unui raport de evaluare neconform cu realitatea, nefiind definitiv; obligarea autorității publice sus-menționate de a emite și publica un comunicat de presă, în cazul admiterii acțiunii, pe prima pagină oficială a instituției și totodată publicarea pe prima pagină a comunicatului în trei ziare la nivel național – Jurnalul B., ziarul C. și ziarul D., precum și două la nivel județean – Ziarul E. și ziarul F. – pe cheltuiala sa, pe o perioadă de 10 de zile lucrătoare, de la data rămânării definitive a hotărârii sub sancțiunea plății unei penalități, în cuantum de 100 lei/zi întârziere.

Prin sentința nr. 158 din 23.06.2014, Curtea de Apel Ploiești a admis în parte acțiunea, a dispus anularea raportului de evaluare și a respins capătul de cerere privind cheltuielile de judecată, ca neîntemeiat.

Ulterior, prin sentința nr. 46/CC din 21.08.2014, curtea de apel a respins, ca neîntemeiată, cererea de îndreptare/lămurire/completare a sentinței nr. 158 din 23.06.2014, formulată de reclamant cu privire la soluția dată capetelor de cerere accesorii.

Ambele părți au atacat cu recurs sentința nr. 158 din 23.06.2014 a Curții de Apel Ploiești.

Recurentul-reclamant a criticat sentința pentru motive care pot fi încadrate în prevederile art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 NCPC, arătând că, în ceea ce privește capetele de cerere accesorii, hotărârea primei instanțe cuprinde motive contradictorii și străine de natura pricinii, nu a dat o dezlegare unitară tuturor cererilor formulate și a fost pronunțată cu încălcarea normelor de drept material și a jurisprudenței C.E.D.O. cu privire la antrenarea răspunderii civile delictuale și acordarea daunelor morale.

Recurenta-pârâtă A.N.I. și-a încadrat motivele de recurs în prevederile art. 488 alin. (1) pct. 8 NCPC, arătând că sentința recurată a fost pronunțată cu încălcarea prevederilor art. 5 alin. (2) din Legea nr. 26/1990, potrivit căroră „persoana care are obligația de a cere o înregistrare nu poate opune terților actele ori faptele neînregistrate, în afară de cazul în care face dovada că ele erau cunoscute de aceștia”.

De asemenea, prima instanță a pronunțat o hotărâre care nu ține seama de prevederile art. 96 alin. (l) din Legea nr. 161/2003, potrivit căroră „Funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului”.

Recurentul-reclamant a formulat recurs și împotriva sentinței nr. 46/CC din 21.08.2014, cu o motivare care constituie copia fidelă a recursului vizând sentința nr. 158 din 23.06.2014.

Prin întâmpinarea depusă la dosar, A.N.I. a invocat excepția nulității recursului declarat împotriva sentinței nr. 46CC din 21.08.2014, arătând că motivele formulate nu se încadrează în cazurile de casare prevăzute în art. 488 NCPC, iar pe fond a solicitat respingerea recursului, cu motivarea că instanța de fond a aplicat corect normele privind antrenarea răspunderii civile delictuale, reținând că în speță nu s-a făcut dovada prejudiciului moral produs prin actul administrativ anulat.

Recurentul-reclamant a formulat întâmpinare față de recursul pârâtei, prin care a invocat excepția lipsei dovezii calității de reprezentant a persoanei care a semnat recursul și a formulat apărări de fond, cu referire la elementele de fapt și de drept ale cauzei.

Ambele părți au depus la dosar răspunsuri la întâmpinări și înscrisuri în dovedirea susținerilor lor.

În temeiul art. 493 alin. (2) și (3) NCPC, pe baza recursului, a întâmpinării și a înscrisurilor depuse la dosar, a fost întocmit un raport asupra admisibilității în principiu a recursurilor, comunicat părților în baza încheierii din data de 23.10.2015, conform alin. (4) al aceluiași articol.

Prin încheierea din data de 22.01.2016, completul de filtru a admis recursurile în principiu și a stabilit termen pentru judecarea acestora în ședință publică, conform art. 493 alin. (7) NCPC.

Examinând legalitatea sentințelor atacate prin prisma motivelor de recurs și a apărărilor formulate de ambele părți, Înalta Curte a constatat fondat numai recursul declarat de recurentul-reclamant împotriva sentinței nr. 158 din 23.06.2014, în limitele și pentru argumentele care vor fi expuse în continuare.

Din considerentele legate de logica motivării, va fi analizat mai întâi recursul A.N.I., care vizează soluția dată capătului principal de cerere, având ca obiect anularea raportului de evaluare din 10.03.2014.

Prin actul administrativ supus controlului de legalitate, potrivit prevederilor art. 22 alin. (1) din Legea nr. 176/2010, Agenția a constatat că, în perioada 15.03.2010-23.03.2012, recurentul-reclamant s-a aflat în starea de incompatibilitate prevăzută de art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, prin deținerea concomitentă a funcției publice de execuție de consilier juridic în cadrul Agenției – D.G.J. și în cadrul D.G.F.P. a Județului D. și a calității de asociat unic și administrator al SP X. SRL.

Pe baza probei cu înscrisuri administrate în cauză, instanța de fond a reținut că, în cursul lunii martie 2010, recurentul-reclamant și-a cesionat toate părțile sociale din cadrul SP X. SRL și s-a retras din calitatea de administrator, dar cererea de efectuare a mențiunilor corespunzătoare, înregistrată la O.R.C. de pe lângă Tribunalul Dâmbovița din 18.03.2010, a fost respinsă prin rezoluția din 07.04.2010, emisă de directorul O.R.C.

Plângerea formulată împotriva acestei rezoluții a fost admisă în mod irevocabil prin decizia nr. 784 din 15.02.2012 a Curții de Apel Ploiești, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Oficiul Tribunalului Comerțului de pe lângă Tribunalul Dâmbovița fiind obligat să efectueze înscrisurile de mențiuni privind modificarea asociaților și administratorului și actualizarea actului constitutiv, conform cererii din 18.03.2010.

Aceasta a fost situația de fapt pe care s-a fondat concluzia instanței de fond, în sensul că recurentul-reclamant nu s-a aflat în stare de incompatibilitate, manifestarea sa de voință în vederea retragerii din calitatea de asociat și de administrator, buna credință și promptitudinea demersurilor pentru înlăturarea situației de incompatibilitate excluzând incidența prevederilor legale reținute de A.N.I.

Contrar susținerilor din recursul pârâtei, această interpretare a art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003 este împărțită și de instanța de control judiciar, în speță nefiind identificate elemente din care să rezulte că recurentul-reclamant ar fi încălcat prevederile menționate, conform cărora „Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului”.

Abordarea autorității publice emitente este excesivă față de scopul reglementărilor cuprinse în Legea nr. 161/2003 și Legea nr. 176/2010, acela de asigurare a unui climat de integritate și de transparență în exercitarea funcțiilor și demnităților publice și de prevenire a corupției, urmărindu-se ca persoanele în cauză să adopte o conduită de natură să împiedice deturnarea atribuțiilor specifice funcției sau demnității publice în scop personal, prin influențarea deciziilor pe care oficialul le are de adoptat în exercitarea acestora.

Practica Secției de contencios administrativ fiscal a Înaltei Curți este unitară și constantă, în sensul că incompatibilitatea atrasă de calitatea de administrator la o societate comercială încetează de la data înregistrării manifestării de voință la organul competent să ia act de aceasta, iar art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003 se referă la exercitarea unor funcții, scopul lui nefiind acela de a sancționa o situație pur formală, cum este aceasta din cauza de față.

De aceea, sentința nu este susceptibilă de critici privind încălcarea art. 5 alin. (2) din Legea nr. 26/1990, referitoare la efectul de opozabilitate față de terți a înregistrărilor în registrul comerțului.

În ceea ce privește recursurile formulate de reclamant împotriva sentințelor nr. 158 din 23.06.2014 și nr. 46 CC din 21.08.2014, Înalta Curte constată că prima instanță a reținut greșit și fără legătură cu natura pricinii că recurentul-reclamant nu a dovedit efectuarea cheltuielilor de judecată și că „astfel de cereri sunt scutite de plata taxei de timbru”, deși acțiunea în contencios administrativ este supusă taxei de timbru prevăzute de art. 16 din O.U.G. nr. 80/2013, Legea nr. 176/2010 nu conține o exceptare în acest sens, iar la dosarul de fond se află chitanța de plată a taxei de timbru în sumă totală de 150 lei.

Prin urmare, acest recurs a fost admis, cu consecința casării în parte a sentinței și obligării pârâtei la plata sumei de 50 lei, reprezentând cheltuieli de judecată, în limitele capătului de cerere admis, cu aplicarea art. 453 alin. (2) NCP.

În ceea ce privește criticile formulate de recurentul-reclamant referitoare la daunele morale și celelalte capete de cerere accesorii, Înalta Curte constată că soluția adoptată de judecătorul fondului este legală în raport cu prevederile art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 și ale art. 253 NCC.

Daunele morale corespund atingerii aduse cinstei, demnității, onoarei, imaginii publice ori prejudiciului profesional al persoanei vătămate, scopul lor fiind unul

compensatoriu, care să nu constituie nici o penalitate excesivă pentru cel care a produs dauna, nici un venit nejustificat pentru victima acesteia. Spre deosebire de situația despăgubirilor pentru prejudiciul material, a căruia întindere nu poate fi stabilită decât pe baza unui suport probator, daunele morale nu pot fi cuantificate prin probe materiale certe, luându-se în considerare, pe de o parte, conduita autorității emitente a actului administrativ nelegal și, pe de altă parte, diligențele rezonabile ale persoanei lezate pentru a evita prejudiciul sau pentru a-i limita întinderea.

În măsura în care existența faptei ilicite vătămătoare și existența prejudiciului sunt dovedite, judecătorul are dreptul să aprecieze asupra modalității echitabile de reparare a prejudiciului moral, luând în calcul toate circumstanțele pricinii.

În speță, recurentul-reclamant a invocat încălcarea „drepturilor nepatrimoniale constând în onoare, demnitate, reputație și imagine prin elaborarea, întocmirea și publicarea unui raport de evaluare, cu caracter nedefinitiv, în dezacord și neconform cu realitatea, mincinos, denigrator și defăimător”, dar instanța de control judiciar reține că soluția judecătorului fondului sub acest aspect, chiar dacă nu foarte amplu motivată, nu este susceptibilă de critici prin prisma art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 NCPC.

În acest sens, Înalta Curte constată, pe de o parte, că derularea procedurii administrative și emiterea unui raport de evaluare – supus apoi controlului judecătoresc de legalitate – nu pot fi considerate, în sine și în orice condiții, fapte ilicite generatoare de prejudiciu moral, iar probele cauzei nu oferă elemente consistente pe baza cărora să poată fi dedusă o conduită manifest abuzivă, având ca efect lezarea, în concret, a unor valori fundamentale inerente ființei umane.

Pe de altă parte, Înalta Curte are în vedere jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în sensul că însăși constatarea încălcării unui drept protejat de Convenție constituie o reparație echitabilă suficientă pentru prejudiciul moral pe care l-ar fi putut suferi reclamantul (cauza *Cumpănă și Mazăre c. României*, cererea nr. 33348/96, Hotărârea din 17.12.2004, publicată în M. Of. nr. 501 din 14.06.2005, §130).

În consecință, anularea raportului de evaluare care, fiind supus contestării judiciare, nu și-a produs efectele împotriva recurentului-reclamant, asigură prin ea însăși restabilirea drepturilor despre care partea susține că i-au fost încălcate.

Având în vedere toate considerentele expuse, în temeiul art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 și al art. 496 NCPC, Înalta Curte a admis recursul formulat de reclamant împotriva sentinței nr. 158 din 23.06.2014, pronunțată de Curtea de Apel Ploiești, pe care a casat-o în parte, în ceea ce privește cheltuielile de judecată datorate reclamantului pentru prima fază procesuală, a menținut celelalte dispoziții ale sentinței și a respins, totodată, celelalte recursuri declarate în cauză.

2. Răspunderea autorității publice pentru exercitarea competențelor cu exces de putere. Echilibrul dintre prejudiciul moral produs și despăgubirile acordate. Stabilirea unei reparații echitabile

Legea nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) lit. i), n), alin. (2), art. 18 alin. (3) lit. e)
H.G. nr. 784/2009 (abrogată prin H.G. nr. 1101/2012)

Obligația pârâtului Guvernul României de plată a echivalentului în lei a sumei de 20.000 euro este stabilită pentru repararea unui prejudiciu

nepatrimonial suferit de reclamantă, ca urmare a atitudinii autorității publice pârâte de refuz nejustificat de a acționa în sensul clarificării situației juridice create prin intrarea în vigoare a H.G. nr. 784/2009, într-un termen rezonabil, care să permită reclamantei să-și adapteze conduita în mod corespunzător și care a condus la o stare de incertitudine juridică.

În principiu, cuantificarea prejudiciului moral nu este supus unor criterii legale de determinare, cuantumul daunelor morale stabilindu-se prin apreciere, ca urmare a aplicării de către instanța de judecată a criteriilor referitoare la consecințele negative suferite de cel în cauză, în plan fizic și psihic, importanța valorilor lezate, măsura în care au fost lezate aceste valori, intensitatea cu care au fost percepute consecințele vătămării, aceste criterii fiind subordonate conotației aprecierii rezonabile, pe o bază echitabilă, corespunzătoare prejudiciului real și efectiv produs.

Având în vedere și împrejurarea că, prin H.G. nr. 1101 din 14.11.2012 (publicată în M. Of. nr. 809 din 03.12.2012), s-a constatat abrogarea H.G. nr. 784/2009 pentru aprobarea indicatorilor tehnico-economici ai obiectivului de investiții „Varianta de ocolire Cluj-Nord”, se constată că este întemeiat motivul de recurs conștând în stabilirea daunelor morale într-un cuantum excesiv, de 20.000 euro, impunându-se reducerea cuantumului acestor daune la echivalentul în lei la data plății a sumei de 5.000 euro, prin aceasta stabilindu-se un anumit echilibru între prejudiciul moral produs și despăgubirile acordate, în măsură să permită reclamantei atenuarea suferințele morale, fără a se ajunge însă în situația îmbogățirii acesteia fără just teme.

I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1 din 09.01.2014, www.scj.ro

Prin sentința civilă nr. 187 din 08.03.2013, Curtea de Apel Cluj, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, a respins excepția inadmisibilității acțiunii invocată de către pârâțul Guvernul României; a admis excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului municipiul Cluj-Napoca și, în consecință, a respins pretențiile privind obligarea acestuia la modificarea PUZ, sub sancțiunea plății unor penalități pe zi de întârziere; a admis în parte acțiunea precizată, formulată de reclamanta S.V. în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României și, în consecință, a obligat pârâțul să plătească reclamantei echivalentul în lei, la data plății, a sumei de 20.000 euro, reprezentând despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin lipsirea folosinței imobilului teren înscris în CF 171xxx Cluj-Napoca, a respins ca rămase fără obiect celelalte pretenții formulate în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României și a constatat că reclamanta a renunțat la judecată față de pârâta Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România SA.

Pentru a pronunța această soluție, instanța de fond a reținut următoarele aspecte:

Prin acțiunea formulată, reclamanta S.V. a solicitat, în contradictoriu cu Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România SA, Guvernul României și municipiul Cluj-Napoca, obligarea pârâtei Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România SA să realizeze toate demersurile necesare în

vederea abrogării de către Guvern a H.G. nr. 784/2009, într-un termen rezonabil stabilit de instanța de judecată; obligarea Guvernului României să implementeze decizia de abrogare a H.G. nr. 784/2009 privind aprobarea indicatorilor tehnico-economici ai obiectivului de investiții „Varianta Ocolitoare Cluj-Nord”, într-un termen rezonabil stabilit de instanța de judecată; obligarea Guvernului României să transmită municipiului Cluj-Napoca împrejurarea abrogării H.G. nr. 784/2009 de îndată ce acest act normativ va fi abrogat; obligarea municipiului Cluj-Napoca să opereze modificările de rigoare în Planul Urbanistic Zonal (PUZ), de îndată ce H.G. nr. 784/2009 va fi abrogată și obligarea pârâților de rândul 1 și 2 la plata în solidar către reclamantă a sumei de 100.000 euro, reprezentând prejudiciul material și moral suferit prin lipsirea reclamantei de folosința imobilului terenul înscris în CF 171xxx Cluj-Napoca, calculate de la data intrării în vigoare a H.G. nr. 784 din 08.07.2009. Totodată, a solicitat să fie obligați pârâții, în temeiul art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, la plata în favoarea reclamantei de penalități în cuantum de 100 lei pentru fiecare zi de întârziere, calculate de la data stabilită de către instanță pentru executarea hotărârii, în condițiile art. 24 din Legea nr. 554/2004 și până la data modificării PUZ, în acord cu abrogarea H.G. nr. 784/2009, astfel încât situația proprietății reclamantei să redevină la starea de dinainte de intrarea în vigoare a acestui act administrativ.

Prin precizările formulate, reclamanta a învederat că înțelege să renunțe la judecată față de pârâta C.N.A.D.N.R. SA, plata sumei de 100.000 euro fiind solicitată a fi făcută de pârâtu Guvernul României, aceasta reprezentând despăgubiri pentru daunele morale suferite.

Reclamanta a susținut, în esență, că, prin aprobarea H.G. nr. 784/2009 și neducerea la îndeplinire a proiectului ce includea și proceduri de expropriere, aceasta nu s-a putut bucura de exercițiul deplin al dreptului de proprietate al suprafeței de teren în cauză.

Pârâții au invocat excepțiile inadmisibilității acțiunii, a lipsei de obiect a acesteia, raportat la împrejurarea abrogării H.G. nr. 784/2009, precum și cea a lipsei calității procesuale pasive a municipiului Cluj-Napoca, cu privire la care a fost făcută aplicarea prevederilor art. 137 alin. (2) CPC 1865.

În privința stării de fapt, curtea a reținut că reclamanta a arătat că a dobândit dreptul de proprietate asupra imobilului situat administrativ în Cluj-Napoca, identificat conform CF nr. 171xxx, prin moștenire și partaj la finele anului 2008 și, datorită poziției deosebite a terenului, s-a gândit să construiască un azil de bătrâni sau un schit, iar în acest sens a început demersurile pentru a stabili care sunt pașii de urmat în vederea punerii în practică a planurilor sale.

Prin răspunsul primit din partea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România, cu număr de înregistrare din 16.02.2011, i s-a transmis că obiectivul de investiție „Varianta de ocolire Cluj-Napoca”, obiectiv care „afectează terenul deținut de dumneavoastră în intravilanul municipiului Cluj-Napoca” se află în stadiul de Studiu de Fezabilitate finalizat, iar în aceste condiții nu are posibilitatea de a executa lucrări de construire pe terenul care este afectat de construcția variantei ocolitoare, cu precizarea că o construcție definitivă nu poate fi executată la o distanță mai mică de 22,00 m față de axul drumului. În plus, i s-a comunicat că obiectivul varianta ocolire Cluj-Napoca nu a fost inclus în lista de investiții în anul

2011. Răspunsuri similare a obținut și din partea altor autorități la care s-a adresat în acea perioadă.

Dată fiind situația, reclamanta și-a văzut compromis proiectul privind edificarea schitului pe terenul său, așa încât singura variantă care i s-a părut posibilă la acel moment a fost aceea de a beneficia de sumele primite în cadrul procedurii de expropriere, pentru a putea construi în altă parte. Doar că procesul de expropriere a întârziat nejustificat, ceea ce a determinat-o să introducă o acțiune pentru obligarea autorităților să procedeze la expropriere și să-i acorde sumele convenite cu titlu de despăgubiri. Cererea reclamantei de chemare în judecată a fost respinsă ca lipsită de interes, în cadrul dosarului nr. (...) /33/2012 al Curții de Apel Cluj.

Pentru a se pronunța astfel, instanța a reținut că, având în vedere că realizarea Proiectului Varianta Ocolitoare Cluj-Nord presupunea eforturi financiare și tehnice deosebite, iar strategia de dezvoltare a rețelei de drumuri naționale se stabilește la nivelul Guvernului, ținând cont, în primul rând, de contextul socio-economic, acest obiectiv nu a mai fost introdus în niciuna din listele obiectivelor cu finanțare de la Bugetul de Stat pe anii 2010, 2011, 2012.

Dat fiind faptul că într-un termen rezonabil de la aprobarea Indicatorilor Tehnico-economici nu s-au alocat fondurile necesare investiției, s-a procedat la demararea procedurii de abrogare a H.G. nr. 784 din 08.07.2009.

Astfel, Comisia tehnico-economică instituită la Direcția Regională de Drumuri și Poduri Cluj a avizat favorabil, în data de 20.02.2012 și a propus spre avizare C.T.E.-C.N.A.D.N.R. SA București demararea procedurii de abrogare a H.G. nr. 784/2009 pentru aprobarea indicatorilor tehnico-economici ai obiectivului de investiții „Varianta de Ocolire Cluj-Nord”.

Reclamanta susține că a fost adusă astfel, din culpa autorităților incapabile să reglementeze o situație juridică concretă și viabilă în condiții economice previzibile, nu doar în situația de a-i suporta o ingerință nelimitată în timp cu privire la dreptul său de proprietate, dar și în aceea de a-și vedea distruse proiectele pe care le-a pus la cale cu mari eforturi, fiind nevoită la fiecare pas să se plieze, pe propria-i proprietate, după comportamentul instabil și imprevizibil al administrației.

Curtea a analizat excepția inadmisibilității acțiunii, constatând că aceasta este nefondată, în raport cu dispozițiile art. 1 din Legea nr. 554/2004, care nu conferă legitimitate procesuală exclusiv cu privire la anularea unui act, ci și cu privire la un refuz nejustificat de a emite un act, fie el și un act de abrogare a unui act administrativ anterior.

Prin adresa comunicată la data de 05.07.2012, Guvernul a refuzat să abroge H.G. nr. 784/2009, apreciind reclamația formulată de reclamantă ca neîntemeiată. Or, exact această atitudine, apreciată prin prisma unui refuz nejustificat de a abroga un act clar devenit inoportun a determinat-o pe reclamantă să apeleze la concursul instanței de contencios administrativ, invocând teza excesului de putere manifestat sub forma încălcării dreptului de proprietate al său.

Totodată, curtea a avut în vedere că, pe parcursul soluționării cauzei, a fost publicată în Monitorul Oficial, H.G. nr. 1101/2012 privind abrogarea H.G. nr. 784/2009, chiar și în condițiile în care terenul reclamantei este liberat de orice sarcini, rămânând în discuție dacă se impune repararea prejudiciului pe care l-a suferit din cauza poziției autorităților față de proiectul de infrastructură demarat.

Ca atare, deși primele două petite au rămas fără obiect, iar față de pârâta C.N.A.D.N.R. SA s-a și renunțat la judecată, curtea urmând a se pronunța în consecință, s-au apreciat ca admisibile pretențiile privind acordarea despăgubirilor pentru daunele morale aleagate, formulate în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României.

Analizând fondul cauzei, instanța a luat act de faptul că în doctrină s-a arătat că, în baza dreptului comun al contenciosului administrativ, patru sunt condițiile tradiționale ale răspunderii administrației pentru pagubele cauzate prin acte administrative ilegale, respectiv ilegalitatea, prejudiciul, legătura cauzală și culpa.

Analizând punctual condițiile răspunderii administrativ-patrimoniale, curtea a apreciat că, în cazul de față, culpa se prezumă, din moment ce legea asimilează „refuzul nejustificat” cu actul administrativ; de aici rezultă că, ori de câte ori instanța de contencios administrativ califică refuzul ca fiind nejustificat, înseamnă că acesta este determinat de o atitudine culpabilă a autorității publice. Actul administrativ ilegal, ca și refuzul nejustificat, reprezintă una și aceeași categorie de ilicit administrativ, care fundamentează acțiunea în contencios administrativ, implicit răspunderea administrativ-patrimonială.

Luând în calcul aceste repere doctrinare, curtea a constatat că în cauză sunt prezente toate cele patru elemente ale răspunderii, iar pentru a aprecia astfel, a luat act, în primul rând, de faptul că pârâțul s-a manifestat cu exces de putere, creând prin atitudinea sa o stare de incertitudine juridică, care având în vedere durata sa, efectele produse cu privire la dreptul de proprietate al reclamantei, precum și pasivitatea manifestată cu ocazia demersurilor prealabile ale acesteia, poate fi calificată ca intrând sub incidența prevederilor art. 2 alin. (1) lit. i) și n) și alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Pe de altă parte, curtea a constatat că, potrivit principiului comunitar al certitudinii juridice și conform jurisprudenței constante a C.E.D.O., o soluție dispusă printr-o lege sau prin alt act normativ trebuie implementată cu o claritate și o coerență rezonabilă pentru a evita pe cât posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiecții de drept la care se referă măsurile de aplicare a acestei soluții.

În acord cu susținerile reclamantei, instanța de fond a apreciat că nu interesează în prezenta cauză că, la momentul emiterii sale, H.G. nr. 784/2009 a fost emisă ținând cont de interesele colectivității, proiectul fiind necesar în vederea dezvoltării municipiului Cluj-Napoca. Ceea ce poate fi însă imputat Guvernului, lăsând la o parte motivele obiective care au determinat renunțarea la dezvoltarea infrastructurii în această direcție, este lentoarea de care a dat dovadă în a scoate din peisajul normativ acest act, îndepărtând astfel toate efectele produse cu privire la titularii dreptului de proprietate asupra terenurilor din zona vizată.

Această pasivitate este dovedită chiar prin susținerile din întâmpinarea C.N.A.D.N.R. SA, conform cărora acest obiectiv nu a mai fost introdus în niciuna din listele obiectivelor cu finanțare de la Bugetul de Stat pe anii 2010, 2011, 2012, procedura de abrogare a H.G. nr. 784 din 08.07.2009 fiind demarată însă abia la data de 20.02.2012, de către Comisia tehnico-economică instituită la Direcția Regională de Drumuri și Poduri Cluj. Chiar în situația în care s-ar aprecia că acest interval este unul rezonabil, nu poate fi înțeleasă atitudinea pârâțului care, la data de 05.07.2012, a refuzat să abroge H.G. nr. 784/2009, apreciind reclamația formu-

lată de reclamantă ca neîntemeiată și determinând-o astfel să introducă prezenta acțiune, în cadrul căreia pretențiile formulate au fost cuantificate prin raportare la întregul context al demersurilor întreprinse pentru valorificarea, de o manieră sau alta, a terenului.

În concret, exproprierea nu mai este posibilă, neexistând fondurile necesare implementării proiectului de autostradă, nici măcar pentru această fază, aspect cunoscut de către părât de peste trei ani, fiind imposibil ca reclamanta să primească o compensație echitabilă pentru lipsirea sa de exercițiul dreptului de proprietate. Cu toate acestea, hotărârea de aprobare a proiectului a rămas în vigoare, deci exercițiul dreptului reclamantei de proprietate a fost îngrădit, fără ca, totuși, să existe perspectiva unei compensații echitabile.

În ceea ce privește justificarea daunelor astfel produse, curtea a luat act de faptul că din probațiunea administrată, respectiv declarațiile martorilor L.L., arhitectul la care a apelat petenta pentru demararea proiectului de pe terenul vizat și S.L., prietenă apropiată a acesteia, luând în calcul și înscrisurile anexate, a rezultat că și această condiție este îndeplinită.

Curtea a apreciat că toate probele administrate au fost de natură să certifice seriozitatea intenției reclamantei de a edifica, în orice condiții, un astfel de proiect, care să vină și în sprijinul colectivității, acesta fiind motivul pentru care a întreprins demersuri pentru identificarea unui alt teren pentru edificarea schitului și a avansat sumele de bani aferente realizării proiectului, în speranța unei proximități a expropriării și deci a încasării sumelor care să o ajute să finalizeze construcția. Într-un final, autoritățile au decis însă să abroge hotărârea de aprobare a proiectului de centură ocolitoare, situație care certifică, o dată în plus, paguba suferită, din moment ce, bazându-se pe o decizie a autorităților, a început implementarea proiectului în altă parte.

În stadiul actual, a reținut judecătorul fondului, nu se poate nega că dreptul reclamantei de a se bucura de toate atributele pe care le conferă dreptul de proprietate conform normelor legale pertinente a fost serios afectat. Exploatarea acestui teren de către titularul dreptului de proprietate conform cu voința sa, respectiv cu voința reclamantei de a construi, a fost compromisă, paralizând astfel dreptul de dispoziție materială și juridică a acestuia, atribute inerente dreptului recunoscut de lege.

Această situație de pasivitate din partea expropriatorului, care îi indisponibilizează bunul în vederea exproprierii, pentru ca apoi să renunțe la expropriere, dar fără ca liberarea din punct de vedere juridic a imobilului reclamantei să survină de îndată, afectează garanția constituțională a dreptului de proprietate [art. 44 alin. (2) din Constituție] și implicit garanția convențională (art. 1 parag. 1 din Protocolul 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale), așa cum a fost ilustrată în jurisprudența pertinentă a instanței de contencios european al drepturilor omului.

În privința cuantumului ce a fost acordat reclamantei, curtea a apreciat că suma de 20.000 euro este îndestulătoare pentru a indemniza prejudiciul suferit, în acest sens luând act de toate împrejurările cauzei, astfel cum au fost ele anterior expuse, de atitudinea reclamantei din 2009 și până în prezent, ea fiind nevoită să renunțe la edificarea, în condițiile inițial previzionate, a unui proiect pentru a comemora pierderea gravă suferită pe plan personal, de importanța pe care acesta o avea

pentru ea, atestată de înverșunarea cu care a urmărit punerea lui în practică, de împrejurarea că, în lipsa sursei de finanțare reprezentată de despăgubirile ce i s-ar fi convenit în urma exproprierii, este incertă posibilitatea de finalizare efectivă a construcției pentru care în final a fost obținută autorizația, eliberată pentru un proiect de mai mică amploare decât cel inițial, precum și de faptul că au fost pierdute alte posibile surse de finanțare.

Curtea a mai avut în vedere și faptul că indemnizarea victimei nu trebuie să fie una speculativă, ci să reprezinte o reparare suficientă a drepturilor sale încălcate, cuantumul acesteia urmând în mod necesar a fi raportat la atitudinea adoptată de pârât în rezolvarea situației reclamate de petentă. Totodată, încredințată fiind că răspunderea are atât o funcție sancționatorie, cât și una preventivă, curtea a reținut că se impune ca prezenta decizie să și prevină, nu doar să repare, prin consacrarea unor conduite viitoare care să nu justifice necesitatea unor noi sancțiuni și prin găsirea celor mai potrivite soluții pentru particular atunci când acesta vine în coliziune cu autoritatea publică.

Ca atare, în baza prevederilor art. 1, art. 8 și art. 18 din Legea nr. 554/2004, art. 274 alin. (1) CPC 1865, acțiunea precizată a fost admisă în parte, pârâtul Guvernul României fiind obligat la plata echivalentului la data plății a sumei de 20.000 euro, reprezentând despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin lipsirea reclamantei de folosința imobilului teren înscris în CF 171xxx Cluj-Napoca. Totodată, au fost respinse ca rămase fără obiect celelalte pretenții formulate în contradictoriu cu pârâtul Guvernul României, urmare a abrogării H.G. nr. 784/2009, luându-se act și de faptul că această împrejurare a fost adusă la cunoștința celorlalte părți litigante, inclusiv a pârâtului de rând trei, prin intermediul instanței de judecată, în cursul judecării procesului. Totodată, instanța a ținut cont de faptul că, la termenul din 22.02.2013, reprezentantul reclamantei nu a indicat expres instanței faptul că înțelege să renunțe la judecată în privința petitelor care nu au mai fost reluate în cuprinsul concluziilor scrise.

Pentru a dispune astfel, au fost validate apărările conform cărora potrivit dispozițiilor art. 36 alin. 5 lit. c) din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, consiliul local avizează sau aprobă, în condițiile legii, documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism ale localităților. În acest sens, o acțiune în obligarea la modificarea unui PUZ reprezintă în fapt o acțiune în obligarea la emiterea unui act administrativ – hotărâre de consiliu local, ce ar fi trebuit formulată față de Consiliul Local al municipiului Cluj-Napoca – organ abilitat a emite acte administrative de categoria celui solicitat.

Împotriva sentinței civile nr. 187 din 08.03.2013, pronunțată de Curtea de Apel Cluj, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, a declarat recurs în termen legal pârâtul Guvernul României, prin care s-a solicitat admiterea căii extraordinare de atac și modificarea în tot a hotărârii atacate în sensul respingerii acțiunii formulate de reclamanta S.V., în principal, ca rămasă fără obiect și în subsidiar, ca neîntemeiată.

Soluția pronunțată de instanța de fond, prin sentința recurată, a fost considerată ca nelegală și neîntemeiată, întrucât, deși s-a constatat că acțiunea a rămas fără obiect, judecătorul cauzei a acordat reclamantei daune morale în cuantum de 20.000 euro.